

1. Inleiding

In deze kroniek beschrijf ik in vogelvlucht een aantal ontwikkelingen dat zich in 2010 heeft voorgedaan op het gebied van het openbare orderecht. Allereerst behandel ik nieuwe en op stapel staande wetgeving. In het verlengde daarvan sta ik stil bij de gestage uitbreiding van de portefeuille van de burgemeester. Vervolgens behandel ik enkele relevante rechterlijke uitspraken. Tot besluit attendeer ik op interessante publicaties en websites.

2. Nieuwe wetgeving

De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Waar in de afgelopen jaren veel nieuwe wetgeving het licht zag om de bestuurlijke handhaving te versterken, is het in 2010 op dit gebied rustig gebleven. Slechts één wet springt in het oog. Op 1 september van dat jaar is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast in werking getreden, ook wel genoemd de Voetbalwet.² Het is dan ook wel een wet waar reikhalzend naar is uitgekeken, als het middel om nu eens voorgoed een einde te maken aan voetbalvandalisme en andere ernstige overlast. Of deze hoge verwachtingen terecht zijn, moet nog blijken.³

De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast voegt artikel 172a en 172b toe aan de Gemeentewet.⁴ Op basis van artikel 172a Gemeentewet kan de burgemeester een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldingsplicht opleggen. Hij kan dit bij bevel opleggen aan personen die herhaaldelijk, individueel of groepsgewijs, de openbare hebben verstoord of die bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol hebben gespeeld. Er moet sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde. De wet is niet alleen bedoeld om voetbalvandalen aan te pakken, maar kan nadrukkelijk ook worden ingezet tegen notoire overlastveroorzakers in de openbare ruimte.⁵

Nu beschikte de burgemeester al over de bevoegdheid om een gebieds- of samenscholingsverbod op te leggen, op basis van de APV of de Gemeentewet. Die bevelen zijn echter sterk in tijd begrensd. De toegevoegde waarde van de Voetbalwet

¹ Mr. A.G. Mein is als onderzoeker verbonden aan het Verwey-Jonker Instituut en de Erasmus Law School

² *Stb.* 2010, 325

³ Zie onder meer de discussie tussen Brouwer, Schilder enerzijds en Engberts anderzijds in het *NJB* 2010, 1211, afl. 24, p. 1533 en *NJB* 2010, 1272, afl. 25, p. 1600-1602

⁴ De wet voegt ook enkele artikelen toe aan het Wetboek van Strafvordering (tbv de gedragsaanwijzing door de officier van justitie) en het Wetboek van Strafrecht, maar die laat ik gelet op de strekking van deze kroniek buiten beschouwing.

⁵ Er is overigens ook een strafrechtelijke variant in de maak: het wetsvoorstel rechterlijk gebieds- of contactverbod (*Kamerstukken II*, 2010/11, 32 551). Het voorziet in de bevoegdheid van de strafrechter een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen, te weten een gebiedsverbod, contactverbod of meldingsplicht als de vrees bestaat dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit zal plegen dat (onder meer) de leefomgeving van burgers aantast (bijv. vernieling, hinderlijk gedrag of openlijk drankgebruik).

is dan ook vooral gelegen in de periode waarvoor het gebieds- of groepsverbod kan worden opgelegd: afhankelijk van de feiten en omstandigheden voor ten hoogste drie maanden, terwijl het maximaal drie maal kan worden verlengd. Andere onderscheidende kenmerken zijn de mogelijkheid tot vroegtijdig ingrijpen (bij ‘...ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde...’), het ingrijpen tegen notoire relschoppers en ordeverstoorers (‘...herhaaldelijk...’) en tegen groepen relschoppers en ordeverstoorers (‘...groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord...’). De wet is bedoeld als aanvulling op het bestaande instrumentarium, dat kennelijk tekortschoot om ordeverstoringen aan te pakken.

Het gebiedsverbod houdt in dat men zich gedurende een bepaalde periode niet in een bepaald gebied binnen een gemeente (bijv. een straat of gedeelte van een woonwijk) of in de omgeving van bepaalde objecten binnen de gemeente (bijv. een stadion) mag bevinden. Het groepsverbod houdt in dat men zich gedurende een bepaalde periode niet in bepaalde delen van de gemeente in groepsverband mag ophouden en wel op een voor het publiek toegankelijke plaats, zonder redelijk doel en met meer dan drie personen. De meldingsplicht houdt in dat men zich op een bepaalde plaats (bijv. een politiebureau) en tijdstip(pen) moet melden. Dat kan overigens ook een andere gemeente zijn, na goedkeuring door de burgemeester van die gemeente. Zo kan de burgemeester lastige supporters van bezoekende voetbalclubs weren. De meldingsplicht kan als op zichzelf staande maatregel worden opgelegd of in combinatie met een gebieds- of groepsverbod, ter versterking van deze verboden.

Het bevel is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waardoor de gebruikelijke (zorgvuldigheids)vereisten uit die wet van toepassing zijn. In dit verband is vooral het proportionaliteitsvereiste van belang: het bevel duurt niet langer en het desbetreffende gebied is niet groter dan strikt noodzakelijk en de plaats en tijd(en) van de meldingsplicht moeten redelijk zijn. Ook moet het bevel adequaat zijn onderbouwd, aan de hand van een goed gedocumenteerd dossier. Verder ligt het voor de hand dat de burgemeester overleg voert met de officier van justitie over zijn voornemen een gebieds- of groepsverbod op te leggen, dan wel een meldingsplicht. Dit mede het met het oog op de samenloopregeling. Die houdt in dat de burgemeester geen gebieds- of groepsverbod kan opleggen als de officier van justitie hier al toe heeft besloten in het kader van een gedragsaanwijzing. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een handreiking uitgebracht voor de praktische toepassing van de wet.⁶

De eerste praktijkervaringen...

De burgemeester van Amsterdam komt de eer toe om begin dit jaar de eerste rechtelijke uitspraak te hebben uitgelokt over de toepassing van de wet.⁷ Het betrof een groepsverbod voor het gebied rond de Arena en het centrum van Amsterdam op dagen voorgaand aan de wedstrijden van Ajax en het Nederlands elftal voor de duur van drie maanden, in combinatie met een meldingsplicht. De voorzieningenrechter blijkt de onderbouwing van het groepsverbod kritisch te toetsen. Het besluit was volgens de rechter nog onvoldoende feitelijk onderbouwd. Uit de onderliggende rapportage was niet op te maken in hoeverre betrokkene deel uitmaakte van de

⁶ De handreiking is verkrijgbaar via www.rijksoverheid.nl.

⁷ Rb Amsterdam, 18 februari 2011, *LJN*: BP5057. Zie ook het commentaar van Brouwer en Schilder op deze uitspraak op www.openbareorde.nl. Volgens hen schiet de wet zijn doel voorbij in de aanpak van voetbalvandalisme.

gewraakte supportersgroep. Onderliggende stukken (mutaties, p-v's) ontbraken daartoe. Daarnaast was de keuze voor deze zware maatregel niet onderbouwd. Een afweging over de evenredigheid daarvan ontbrak.

Gebiedsverbod en avondklok voor 'twaalfminners'

Bij amendement is de Voetbalwet op de valreep uitgebreid met een wijziging van artikel 172b Gemeentewet, om groepsoverlast door jonge kinderen (zgn. twaalfminners) tegen te gaan. Een en ander om tegemoet te komen aan de roep om strenger op te treden tegen overlast en verloedering in de openbare ruimte. De wet kent de burgemeester tevens de bevoegdheid toe om aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, een bevel te geven ervoor zorg te dragen dat de minderjarige zich niet bevindt in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige. Het bevel kan ook inhouden dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of een andere meerderjarige. Het bevel kan voor maximaal drie maanden worden opgelegd.

Het bevel kan alleen worden toegepast in geval van ernstig en structureel ordeverstorend gedrag van groepen jongeren, waarvan twaalfminners deel uitmaken (...herhaaldelijk en groepsgewijs...) en is preventief bedoeld (...ernstige vrees voor verdere verstoring...). Het bevel wordt opgelegd aan de ouders/verzorgers, zij worden aldus verantwoordelijk gehouden voor het overlastgevend gedrag van hun kinderen. Een neven doel is om met het opleggen van het bevel, indien nodig, hulp en ondersteuning op gang te brengen bij de opvoeding van het overlastgevend kind.

Het bevel is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waardoor de gebruikelijke (zorgvuldigheids)vereisten uit die wet van toepassing zijn. Zo moet deze ingrijpende maatregel in het bijzonder de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets kunnen doorstaan. In zijn circulaire van 19 augustus 2010⁸ geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een toelichting op de toepassing van de bevoegdheid ex artikel 172b Gemeentewet.⁹

3. Wetgeving in voorbereiding

De wetgevingsmachine staat echter niet stil. In het onderstaande stip ik een viertal mijns inziens relevante wetsvoorstellen aan dat vorig jaar in de Tweede Kamer is behandeld of aan de Tweede Kamer is aangeboden.

⁸ Kenmerk 2010-0000458759

⁹ De circulaire is verkrijgbaar via www.rijksoverheid.nl.

Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Uit een uitvoerige evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod kwam naar voren dat er (nog steeds) sprake is van ernstige misstanden in de prostitutie.¹⁰ Reden voor het kabinet om bovengenoemd wetsvoorstel in te dienen.¹¹ De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door een verplicht en uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. Het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder te beschikken over een vergunning. Alle vormen van prostitutie vallen nu onder de vergunningplicht, dus bijvoorbeeld ook de escortservice en het ‘thuiswerken’.

Door deze uniformering moeten de huidige lokale verschillen in het gevoerde prostitutiebeleid verdwijnen, wat in het verleden allerlei negatieve verplaatsingseffecten met zich mee bracht. In dit kader zijn ook de vergunningvoorwaarden evenals de (verplichte en mogelijke) weigerings- en intrekingsgronden in de wet opgenomen. Wel blijft het voor gemeenten mogelijk een nulloptie te voeren of het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Al met al een flinke inperking van de gemeentelijke autonomie. De ernst van de problematiek rechtvaardigt echter deze aanpak, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting.

Verder voorziet het wetsvoorstel in een registratieplicht voor prostituees. De registratie moet de gemeente de gelegenheid bieden om beter zicht te krijgen op de binnen zijn grondgebied werkzame prostituees. In een verplicht intakegesprek wordt de leeftijd van de prostituee gecontroleerd (minimumleeftijd 21 jaar) en gezondheidsvoorlichting gegeven. Het verplichte registratiebewijs (de ‘peespas’) is komen te vervallen, nadat daar veel kritiek op was uitgeoefend. Wat wel is gehandhaafd is de strafbaarheid van de klant die nalaat te controleren of de prostituee is ingeschreven in het register. Daarnaast is er een aantal maatregelen getroffen om het toezicht en de handhaving te vergemakkelijken. Zo wordt een landelijk register aangelegd van eerder aangevraagde, geweigerde of ingetrokken vergunningen dat de burgemeester kan raadplegen bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Het wetsvoorstel is 29 maart 2011 aangenomen door de Tweede Kamer.

Wijziging van de Drank- en Horecawet

Verder is bij de Tweede Kamer een wijziging van de Drank- en Horecawet in behandeling.¹² Twee elementen uit dit wetsvoorstel zijn in dit kader van belang. Om te beginnen wordt de burgemeester voortaan belast met de uitvoering en handhaving van de Drank- en Horecawet. Dit hangt mede samen met zijn openbare ordeportefeuille. In het verlengde daarvan krijgt de burgemeester de bevoegdheid om streng op te treden tegen winkeliers die bij herhaling zwak-alcoholhoudende drank verkopen aan minderjarigen. Hij kan door middel van een last onder bestuursdwang detailhandelaren, die in één jaar driemaal de Drank- en Horecawet overtreden door zwak-alcoholhoudende drank te verkopen aan minderjarigen, het recht ontnemen zwak-alcoholhoudende drank te verkopen, voor een periode van minimaal een tot maximaal twaalf weken.

¹⁰ Daalder (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, WODC, Den Haag 2007

¹¹ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 211

¹² *Kamerstukken II*, 2008/09, 32 022

Wijziging kinderschermingsmaatregelen: doorzettingsmacht burgemeester

Een volgend wetsvoorstel is dat ter wijziging van de kinderschermingsmaatregelen. De burgemeester krijgt in dit wetsvoorstel zogenoemde doorzettingsmacht toebedeeld om opvoedingsondersteuning af te dwingen als (preventieve) maatregel in het kader van de openbare ordehandhaving. Het betreft een voorstel tot aanpassing van artikel 255, vierde lid, Boek 1 Burgerlijk Wetboek op grond waarvan de burgemeester via de Raad voor de Kinderbescherming de kinderrechter kan verzoeken een ondertoezichtstelling op te leggen in het kader waarvan opvoedingsondersteuning kan worden afgedwongen.¹³ Een dergelijk verzoek kan mede zijn ingegeven door overlastproblematiek.

Versteving regierol gemeenten ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid

Dit laatste wetsvoorstel heeft op het eerste gezicht niet zoveel te maken met openbare ordehandhaving. Indirect is het echter wel van belang, omdat het betrekking heeft op de bestuurlijke en beleidsmatige context waarbinnen de openbare orde wordt gehandhaafd.

Het wetsvoorstel is onderdeel van een pakket van maatregelen dat de afgelopen jaren is getroffen om gemeenten te ondersteunen bij het aanpakken van de lokale veiligheidsproblematiek.^{14 15} Gemeenten hadden namelijk te kennen gegeven de behoefte te hebben aan (wettelijke) ondersteuning om het lokaal veiligheidsbeleid op een minder vrijblijvende wijze vorm en inhoud te kunnen geven, in het bijzonder in relatie tot andere veiligheidspartners.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw artikel 148a Gemeentewet waarin de verplichting is opgenomen voor de gemeenteraad om ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen. Het plan omvat in elk geval de beoogde doelen en resultaten, gebaseerd op een analyse van de lokale veiligheidsproblematiek, evenals de inspanningen die de gemeente in samenwerking met de lokale veiligheidspartners zal verrichten. Daarnaast is in een nieuw artikel 171a Gemeentewet een inspanningsverplichting opgenomen voor de burgemeester om een lokaal veiligheidsbeleid te bevorderen en daarop toe te zien. Het wetsvoorstel is bedoeld om de kwaliteit van het lokaal veiligheidsbeleid te verhogen en de regie over het veiligheidsbeleid door de gemeente, i.c. de burgemeester, te versterken. Het moet de natuurlijke (sic!) gezagspositie van de burgemeester bij de totstandkoming en uitvoering van het veiligheidsbeleid verder versterken.

Het wetsvoorstel laat bestaande taken, bevoegdheden en bestuurlijke verhoudingen intact. De burgemeester kan medewerking aan zijn veiligheidsplan niet afdwingen. In een eerdere versie van het wetsvoorstel was in dit verband nog voorzien in een bevoegdheid van de burgemeester om in het kader van de uitvoering van het veiligheidsplan verplichtingen op te leggen aan derden.¹⁶ Het is onduidelijk waarom

¹³ *Kamerstukken II*, 2008/09, 32 015

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 459

¹⁵ Zo zijn in het kader van het BZK-project Versterking Gemeenten tal van hulpmiddelen ontwikkeld, waaronder de handreiking kernbeleid veiligheid en een diagnose-instrument veiligheid (zie www.vng.nl).

¹⁶ Zo viel af te leiden uit de presentatie van de programmamanager Bestuurlijke Aanpak van het ministerie van BZK in de congresbundel *Regie op veiligheid effectief?* CCV/SMVP, 2010, p. 12-15

dit element is gesneuveld. In de literatuur is nogal kritisch gereageerd op het wetsvoorstel.¹⁷

4. Uitbreiding bevoegdheden burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid

Een deel van bovengenoemde wetsvoorstellen past in een trend ter versterking van de positie van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Zo is het bevoegdhedenpakket van de burgemeester de afgelopen jaren gestaag uitgebreid, tegen de achtergrond van de wens om doeltreffend te kunnen optreden tegen grootstedelijke veiligheidsproblematiek. Het bestaande strafrechtelijke instrumentarium bood daartoe immers onvoldoende soelaas. Het straf(proces)recht is immers arbeids- en kostenintensief en daardoor minder geschikt om snel te reageren tegen veel voorkomende overtredingen van de lokale regelgeving. Bestuursrechtelijke handhaving vormde dan ook een aantrekkelijk alternatief, temeer daar een aantal bestuursrechtelijke bevoegdheden de burgemeester de mogelijkheid biedt om preventief op te treden (in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van ordeverstoringen) en tegen groepsgewijze verstoringen van de openbare orde.

Wat dit zou kunnen betekenen voor de burgemeester, beschrijft Sackers treffend in zijn oratie als hoogleraar bestuurlijk sanctierecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.¹⁸ Hij acht bovengenoemde bevoegdheidsuitbreiding van de burgemeester een onwenselijke ontwikkeling. De burgemeester ontwikkelt zich in zijn ogen van herder (burgervader), hoeder (de bewaker van de lokale orde en rust) tot handhaver (*crimefighter*). Hij acht deze rollen niet of nauwelijks verenigbaar en uitvoerbaar voor een doorsnee burgemeester. Vooral door zijn rol als handhaver dreigt de burgemeester te 'ontvrienden': hij kiest partij in plaats van er boven te staan.¹⁹ Sackers houdt dan ook een pleidooi om de rechter-commissaris uit te rusten met deze bevoegdheden, zodat de burgemeester zich (weer) kan wijden aan zijn (traditionele) rol van herder en hoeder.²⁰ Rogier relateert de opwinding over de verharding van de positie van de burgemeester.²¹ Hij ziet geen gevaar voor het imago. Integendeel, de burgemeester moet soms zijn tanden laten zien en zijn gezag te laten gelden. De burgemeester heeft er in de loop der jaren weliswaar (eigentijdse) bevoegdheden bij gekregen, maar zijn taak is daarmee niet wezenlijk veranderd.

¹⁷ Zo vraagt Hennekens zich (met de Raad van State) af voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing is. Hij noemt het dan ook een 'blablawetsvoorstel' en doet zelf een voorstel voor een alternatief. *Gemeentestem* 2010/7346, p. 605-616. Ook Terpstra & Krommendijk betogen dat het wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt aan een oplossing van de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van gemeentelijke regie. *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010/3, p. 9-20. Prins & Cachet missen de doorzettingsmacht. *Tijdschrift voor Veiligheid* 2011/1, p. 43-58.

¹⁸ Sackers, *Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Oratie. Radboud Universiteit Nijmegen, 2010.

¹⁹ In mijn overzichtsartikel over de bevoegdheidsuitbreiding van de burgemeester, wijs ik op de juridische en politieke afbreukrisico's die hieruit voortvloeien. Mein, *Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester?* *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010/3, p. 34-44.

²⁰ In mijn (beknpte) bespreking van de oratie van Sackers plaats ik wel enige vraagtekens bij zijn voorstel: in hoeverre kan de burgemeester nog terug, gelet op het huidige maatschappelijke klimaat? De rechter-commissaris lijkt om meerdere redenen geen reëel alternatief. Mein, *De veranderende rol van de burgemeester*. *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010/4, p. 57-60.

²¹ Rogier, *Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester. Sancties, bevelen en andere maatregelen*. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2010/10, p. 309-314

Volgens het Nederlands Genootschap van Burgemeesters nopen bovengenoemde ontwikkelingen tot een pas op de plaats en moet er eerst een heldere visie worden geformuleerd op de taken en bevoegdheden van de burgemeester. Ook de Tweede Kamer stoorde zich kennelijk aan de versnippering van de bevoegdheden van de burgemeester. Zij namen de motie-Kuiken c.s. aan waarin de regering werd opgeroepen snel te onderzoeken of een paraplu-artikel voor de burgemeestersbevoegdheden in de Gemeentewet is aangewezen en daartoe voorstellen te doen.²² De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer op 7 juli 2010 geïnformeerd over dit onderzoek, op basis waarvan hij tot de conclusie komt dat een paraplu-artikel niet nodig en wenselijk is. Het past niet in de huidige wetsystematiek en voor zover er aan het paraplu-artikel algemene aanwijzingsbevoegdheden zouden moeten ontleend, is het in strijd met het legaliteitsbeginsel.²³

5. Jurisprudentie

Bij de beschrijving van het groepsverbod op basis van de ‘Voetbalwet’ evenals de eerste rechterlijke uitspraak daarover, kwam het belang van maatwerk bij de onderbouwing van het besluit al even aan de orde. Gelet op hun belang voor de uitvoeringspraktijk, stip ik in het onderstaande twee uitspraken aan van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uit deze uitspraken blijkt eveneens het belang van een grondige onderbouwing het besluit, in het licht van het proportionaliteitsvereiste.

In het eerste geval gaat het om de vernietiging door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van het besluit van de burgemeester van Nijmegen om een verblijfsverbod op te leggen geldig van 18:00 uur tot 8:00 uur voor de duur van twee weken.²⁴ Het verbod gold voor de omgeving rond het winkelcentrum Meijhorst. In de zomer van 2008 was het rond dit winkelcentrum zeer onrustig. Na verdere escalatie besloot de burgemeester op basis van (algemene) politie-informatie (hoofdzakelijk BPS-mutaties) aan 56 personen een verblijfsverbod op te leggen. Omdat de acute situatie direct ingrijpen vereiste, was er geen tijd om ieders individueel aandeel in de ordeverstoringen vast te stellen. De afdeling ziet in de ernstige verstoring van de openbare orde van dat moment op zichzelf genomen voldoende grond om een gebiedsverbod op te leggen. Aldus kon de crisis worden bezworen. Dit betekent echter niet zonder meer dat het besluit niet onevenredig was. De burgemeester had namelijk, mede gelet op het ingrijpende karakter van zijn besluit, direct na het nemen van zijn besluiten ieders individuele betrokkenheid bij de onlusten moeten (her)beoordelen om op basis daarvan, voor zover nodig, de besluiten aan te passen. In casu was een gebiedsverbod, mede gelet op de daaraan ten grondslag liggende informatie, langer dan strikt nodig om de mate van de individuele betrokkenheid vast stellen, niet gerechtvaardigd.

In het tweede geval gaat het om een bevestiging door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van de uitspraak van de rechtbank Breda die het besluit van de burgemeester van Tilburg, om op basis van artikel 174a Gemeentewet een woning te

²² *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 123 VII, 38

²³ *Kamerstukken II*, 2009/10, 28 684, 280

²⁴ Afd. bestuursrechtspraak RvS, 15 december 2010, nr 201000291/1/H3, *LJN* BO7345, *JB* 2011/29

sluiten, vernietigde vanwege een ondeugdelijke motivering.²⁵ Het ging om een voorgenomen ontruiming van een door een zigeunerfamilie bewoonde woning wegens ernstige (niet drugsgerelateerde) overlast. Het besluit van de burgemeester was gebaseerd op maar liefst twee politierapporten, klachten van buurtbewoners, een aangifte, politiemutaties en gespreksverslagen met buurtbewoners. Volgens de rechtbank beschrijven de politierapporten de overlast slechts in algemene zin (en niet wie wat doet en wanneer), waardoor ze onvoldoende zijn om te kunnen spreken van een verstoring van de openbare orde. De overige gegevens zijn wel concreter, maar zijn volgens de rechtbank evenmin overtuigend, omdat ze te licht zijn (geluidoverlast) of niet verder geverifieerd (bedreigingen). Een besluit tot sluiting van een woning moet dus grondig zijn onderbouwd.

Een bijzonder vonnis (ook voor openbareordejuristen) is die van de strafkamer van de rechtbank Middelburg over de coffeeshop Checkpoint.²⁶ In een uitvoerig en helder geformuleerd vonnis wijst de rechtbank het verweer van verdachte af dat het vertrouwensbeginsel in casu in de weg zou staan aan strafvervolging. Wel laat de rechtbank bij de bepaling van de strafmaat sterk meewegen de rol die de gemeente en het Openbaar Ministerie hebben gespeeld bij het creëren van een klimaat waarin de coffeeshop kon uitgroeien tot een zelfs buiten de landsgrenzen bekende ‘supermarkt’. Dit vonnis onderstreept het belang van een, goed in het driehoeksoverleg afgestemd, coffeeshop(gedoog)beleid.

De verhouding tussen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk gedogen komt ook aan de orde in de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over een Rotterdamse coffeeshop.²⁷ De afdeling bestuursrechtspraak bevestigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam die het beroep ongegrond verklaarde tegen het besluit van de burgemeester tot verlening van de exploitatievergunning van de coffeeshop met een (beperkte) geldigheidsduur tot 1 juni 2009. Vanaf dat moment moesten namelijk, op basis van het Rotterdamse coffeeshopbeleid, coffeshops die binnen een bepaalde minimumafstand tot scholen liggen de verkoop van softdrugs staken. Volgens appellant miste de burgemeester de bevoegdheid om coffeeshopbeleid te voeren, door middel van het hanteren van een afstandscriterium, dat afwijkt van het landelijke gedoogbeleid. Volgens de afdeling bestuursrechtspraak is in casu de bevoegdheid van de burgemeester om beleidsregels te formuleren gelegen in artikel 13b Opiumwet, dan wel artikel 174a Gemeentewet en de APV. Die staat geheel los van de gedoogrichtlijnen voor de strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet.

Tot slot nog twee uitspraken over het punitieve dan wel reparatoire karakter van bestuursrechtelijke besluiten (ter handhaving van de openbare orde en veiligheid). Zo bepaalde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het intrekken door de burgemeester van een aan een coffeeshop verleende vergunning op basis van de Drank- en Horecawet en het weigeren van een nieuwe vergunning, mede ingegeven door een negatief Bibobadvies, niet is aan te merken als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM.²⁸ De besluiten zijn gebaseerd op de

²⁵ Afd. bestuursrechtspraak RvS, 1 december 2010, nr 201005518/1/H3, *LJN* BO5718, *Gst.* 2011/27 m.nt. L.Rogier. Zie ook www.openbareorde.nl

²⁶ Rechtbank Middelburg, 25 maart 2010, nr. 12/700118-07 (P), *LJN* BL8815, *Gst.* 2010/45 m.nt. L.Rogier

²⁷ Afd. bestuursrechtspraak RvS, 20 oktober 2010, nr 201002716/1/H3 *AB* 2011/76 m.nt. F. Vermeer

²⁸ Afd. bestuursrechtspraak RvS, 3 februari 2010, nr 200905102/1/H3, *LJN* BL 1853, *JB* 2010/67

bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester en staan los van de met strafvervolgning en strafoplegging belaste organen. Ze zijn primair gericht op het voorkomen van het faciliteren van criminele activiteiten en niet op bestraffing. Het betreft dan ook geen punitieve sanctie. Verder oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de beleidsregel neergelegd in de drugsnota van de gemeente Roosendaal, namelijk dat een inrichting zonder uitzondering wordt gesloten voor de duur van vijf jaar wanneer bij herhaling vanuit die inrichting softdrugs zijn verkocht, in strijd met het reparatoire karakter van een sluitingsbevel ex artikel 13b Opiumwet.²⁹ Het ging om een procedure over het besluit van de burgemeester tot sluiting van een winkel van waaruit softdrugs werd verkocht. Een zo streng geformuleerde beleidsregel krijgt een punitief karakter, aldus de afdeling bestuursrechtspraak. Het reparatoire karakter van het besluit brengt immers met zich mee dat de burgemeester de sluiting immers moet opheffen op het moment dat, alle omstandigheden in aanmerking genomen, de rust is wedergekeerd.

6. Relevante publicaties en websites

Tot besluit attendeer ik nog op een aantal interessante publicaties dat vorig jaar is verschenen en een aantal websites met nuttige en praktische informatie.

Publicaties

In het kader van de handhaving van de openbare orde wordt telkens gezocht naar nieuwe mogelijkheden. Zo ook bij de aanpak van notoire relschoppers tijdens oudejaarsrellen. Nu wordt vaak gekozen voor supersnelrecht. Ruigrok en Brouwer verkennen de mogelijkheden van een (preventieve) dwangsom bij de handhaving van de openbare orde.³⁰ Zij zien, onder voorwaarden, wel mogelijkheden: zo verbeuren relschoppers een dwangsom als zij tijdens de jaarwisseling (opnieuw) (specifieke) overtredingen begaan waardoor zij de openbare orde verstoren. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet ook mogelijkheden, getuige de brief waarmee hij dit middel onder de aandacht heeft gebracht van de VNG.³¹

Verder is een verkennend (jurisprudentie)onderzoek verschenen naar de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten.³²

Handleidingen en handreikingen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een handleiding uitgebracht voor het voeren van ketenbeleid. Dat wil zeggen beleid om schadelijk alcoholgebruik in hokken en keten tegen te gaan. De handleiding bevat onder meer een stappenplan en een juridisch kader om duidelijkheid te verschaffen over de toepasselijkheid van de Drank- en Horecawet.³³

²⁹ Afd. bestuursrechtspraak RvS, 8 september 2010, 200910265/1/H3 LJN BN 6187, *Gst.* 2010/118 m.nt. L.Rogier

³⁰ Ruigrok, De dwangsom in nieuw perspectief. *De Gemeentestem* 2010/7341 en Brouwer & Ruigrok, Oudejaarsrellen in de zomer. Over onruststokers en een dwangsom. *Ars Aequi* 2010/579

³¹ Brief van 26 maart 2010, kenmerk 2010-0000101153 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

³² Schol, M., Nagtegaal, J., Sibma, F., Brouwer, J., Winter, H. *Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten*. Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen en WODC, Den Haag

³³ Handleiding ketenbeleid. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 2010. Zie ook: www.rijksoverheid.nl. Voor een antwoord op de vraag of een besloten en vrijblijvende drankkeet vergunningplichtig is in de zin van de Drank- en Horecawet (niet dus...), zie Afdeling

Verder heeft de VROM-Inspectie een handreiking woonoverlast en verloedering uitgebracht.³⁴ Dit is een actueel en hardnekkig maatschappelijk probleem. De handreiking bevat een gebruiksvriendelijk overzicht van de mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken en te voorkomen. In de bijlage zijn nuttige praktijkvoorbeelden en modellen opgenomen. Het is opgesteld door Vols en Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen.

De VNG heeft een handreiking opgesteld voor het gebruik van de zogenoemde Mosquito. Dat is een apparaatje dat een hinderlijk hoge pieptoon produceert waarvoor vooral jongeren gevoelig zijn. Het wordt gebruikt om hangjongeren te ontmoedigen. Het gebruik is in juridisch opzicht omstreden. In de handreiking wordt het juridisch kader geschetst en worden suggesties gedaan voor een verantwoord gebruik.³⁵

Zoals gezegd, is de openbare ordeportefeuille van de burgemeester in beweging. Om enig houvast te bieden heeft het bureau van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft een handig zakboekje uitgebracht voor haar leden. Het geeft een breed en informatief overzicht van de algemene en specifieke bevoegdheden van de burgemeester evenals de verwachte ontwikkelingen.³⁶

Websites

www.hetccv.nl, van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
www.openbareorde.nl, van het Centrum voor Openbare orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen
www.openbareorderecht.nl, van mr M. Vols over openbare orde, veiligheid en aanpak van woonoverlast
www.burgemeesters.nl, van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters
www.linkedin.com, groep Handhaving van de openbare orde

bestuursrechtspraak Raad van State, 19 november 2010, nr 201004854/1/H3, *LJN* BO3493, *Gst2011/14* m.nt. L. Rogier

³⁴ *Handreiking woonoverlast en verloedering. Aanpakken en voorkomen van fysieke en sociale woonoverlast*. VROM-Inspectie. Den Haag, 2010. Zie ook: www.vrominspectie.nl

³⁵ *Handreiking gebruik Mosquito door gemeenten*. VNG, Den Haag 2010. Zie ook: www.vng.nl

³⁶ *Zakboek Openbare orde en veiligheid*. Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Den Haag, 2010. Zie ook: www.burgemeesters.nl